

Beratung • Begleitung • Vertretung

Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht  
Pflanzschulstrasse 56  
8004 Zürich

Finanz- und Kirchendirektion  
Rheinstrasse 33b  
4410 Liestal

Eingereicht per E-Mail an [nathalie.aebischer@bl.ch](mailto:nathalie.aebischer@bl.ch)

Zürich, den 10. März 2020

**Teilrevision des Sozialhilfegesetzes (Vernehmlassung) und Teilrevision der Sozialhilfeverordnung und der Kantonalen Asylverordnung (Anhörung)**

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Dr. Anton Lauber,  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zum Gesetzesentwurf (Teilrevision Sozialhilfegesetz) Stellung nehmen zu können. Die Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht (UFS) stellt sich zum Gesetzesentwurf wie folgt:

**Einleitung**

Die UFS ist schweizweit die einzige auf Sozialhilferecht spezialisierte unabhängige Fachstelle. Armutsbetroffene werden von der UFS beraten, die UFS vermittelt zwischen Betroffenen und Behörden und vertritt Betroffene vor Gerichten. Das Angebot der UFS ist für Betroffene kostenlos. Jährlich berät, vermittelt oder vertritt die UFS in über 1'000 Fällen. Etwa gleich viele Anfragen bleiben wegen konstanter Überlastung unbeantwortet. Die UFS ist schweizweit tätig und hat deshalb auch praktische Erfahrung mit Fällen aus dem Kanton Baselland und den Besonderheiten des kantonalen Sozialhilferechts.

Wir bedauern es sehr, dass bei der Ausarbeitung der Teilrevision keine einzige Person einer gemeinnützigen Organisation beigezogen worden war, welche die Interessen der Betroffenen vertritt. Damit lässt sich von vornherein erklären, dass Anliegen von Armutsbetroffenen keinen Eingang in die Vorlage gefunden haben.

## Zur Vorlage «Anreize stärken – Arbeitsintegration fördern»

### 1. Abkehr vom Bedarfsdeckungsprinzip, rechtsstaatliche Bedenken

*(M)it den Leistungen der Sozialhilfe (wird) die materielle Existenz aller Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz sichergestellt und ihre soziale Teilhabe ermöglicht. Unterschiede lassen sich rechtsstaatlich nur soweit rechtfertigen, als sie Unterschiede in den Lebenshaltungskosten widerspiegeln (Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.4010 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats «Rahmengesetz für die Sozialhilfe» vom 6. November 2013, S. 59).*

Noch vor etwas mehr als zwei Jahren hat der Regierungsrat diese Meinung ausdrücklich geteilt. In seiner abweisenden Stellungnahme vom 29.01.2018 zur Motion «Sozialhilfe: Motivation statt Repression» hat er explizit darauf hingewiesen, dass die SODK mit Genugtuung zur Kenntnis genommen hat, dass das Ziel einer weitgehenden Harmonisierung der Sozialhilfe in der Schweiz erfüllt ist: Alle Kantone richten den Grundbedarf gemäss SKOS-Ansätzen aus (Stellungnahme des Regierungsrates zu Vorstoss Nr. 2017/612).

Mit Einführung eines Stufensystems mit teilweise massiv gekürzten Unterstützungsleistungen würde der Kanton Basel Landschaft als einziger Kanton vom schweizweit geltenden Bedarfsdeckungsprinzip abweichen und aus dem gesamtschweizerischen System der SKOS-Richtlinien ausscheren. Für die Harmonisierung der kantonalen Sozialhilferechte wäre das ein bedeutender Rückschritt.

Als einziger Kanton der Schweiz sieht Basel Landschaft schon heute vor, dass SozialhilfebezügerInnen nach sechs Monaten automatisch zu hohe Mieten mit dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt ausgleichen müssen. Arbeits- und Integrations-Anreize, wie sie in vielen Kantonen in Form von Integrationszulage und Einkommensfreibetrag vorgesehen sind, fehlen hier bzw. sind sehr tief angesetzt. Die Situation ist für Armutsbetroffene im Kanton heute schon äusserst schwierig und führt zu unnötigem Leid bei den Betroffenen und ihren Familien.

Die Vorlage sieht vor, dass der bedarfsdeckende Grundbedarf für den Lebensunterhalt durch fünf Grundpauschalen ersetzt wird. Drei von fünf<sup>1</sup> der vorgesehenen Grundpauschalen decken den Grundbedarf nicht! Für die Mehrzahl - vielleicht sogar für die Meisten - der Betroffenen bedeutet das neue System, dass diesen künftig die Mittel für eine menschenwürdige Existenz fehlen werden. In einigen Fällen wäre das soziale Existenzminimum sogar massiv unterschritten. Konkret bedeutet das, dass all diesen Menschen menschenwürdige Sozialhilfeleistungen für unbestimmte Zeit verwehrt werden.

Gemäss Vorlage würden im Kanton Basel Landschaft im Vergleich zu allen anderen Kantonen teils massiv tiefere Unterstützungsleistungen gewährt werden. Aus rechtsstaatlicher Sicht kann diese Ungleichbehandlung nicht gerechtfertigt werden, zumal sie in keinem Zusammenhang mit unterschiedlichen Lebenshaltungskosten steht. Dieser Ansicht ist nicht nur der Bundesrat. Ebenso hat bspw. der Regierungsrat des Kantons Zürich ausdrücklich darauf hingewiesen, dass für die Bemessung der Sozialhilfe gesamtschweizerisch ein einheitlicher Massstab vorausgesetzt ist um die Rechtsgleichheit zu garantieren (Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Sitzung vom 19.12.2018, KR-Nr. 366/2018).

Künftig werden die Betroffenen im Kanton Basel Landschaft nicht nur gegenüber Personen in anderen Kantonen ungleich behandelt werden sondern auch gegenüber Personen in anderen

<sup>1</sup> Gemäss einer von der SKOS in Auftrag gegebenen wissenschaftlichen Studie des Büro Bass ist der SKOS-Grundbedarf von Fr. 986.- um rund Fr. 100.- zu tief angesetzt. Im Vergleich dazu sind sogar 4 von 5 der vorgesehenen Grundpauschalen nicht bedarfsdeckend.

Gemeinden im eigenen Kanton. Der Regierungsrat nimmt nämlich bewusst in Kauf, dass der Systemwechsel zu ungleichen Entscheidungen in den Gemeinden führen wird (Vorlage an den Landrat, S. 31, nachfolgend «Vorlage»). Die Gesetzesänderungen sind derart gestaltet, dass den Gemeinden bei der Einstufung ein bedeutender Ermessensspielraum zugestanden wird (Vorlage, S. 52). Der Regierungsrat räumt damit selber ein, dass die Vorlage mit dem Gleichheitsgebot (Art. 8 BV) in direktem Widerspruch steht. Die St. Galler Regierung hatte genau aus diesem Grund die Motion «Sozialhilfe – Belohnen statt kürzen») abgelehnt. Ein solcher Systemwechsel führe aus seiner Sicht zu grosser Rechtsunsicherheit und Willkür (Tagblatt, *Regierungsrat warnt vor Willkür*, 09.04.2019).

Die Vorlage widerspricht nicht nur dem Schweizer System der Sozialen Sicherheit, sie verstösst auch gegen Verfassungsrecht, insb. gegen das Gleichheitsgebot und das Willkürverbot, allenfalls sogar gegen das Abschiebungsverbot und das Recht auf Hilfe in Notlagen. Aus diesen Gründen wurden sämtliche Vorstösse in Richtung einer flächen-deckenden Leistungskürzung der Sozialhilfe in den Kantonen Aargau, Bern, St. Gallen und Zürich abgelehnt und in keinem anderen Kanton eingeführt.

## **2. Es besteht kein Handlungsbedarf**

Mit dem Stufensystem sollen die Anreize in der Sozialhilfe weiter verstärkt werden, damit Sozialhilfebeziehende ihren Pflichten nachkommen, sich bspw. also um eine Stelle bemühen oder an einem Förderungsprogramm teilnehmen. Der bedeutsamste dieser neuen Anreize besteht aus einer massiven 30%-igen Kürzung der Leistungen beim Einstieg in die Sozialhilfe.

Es gibt allerdings keine einzige Studie, die belegen könnte, dass die Pflichterfüllung mit einer solch drastischen Kürzung in einem höheren Mass erreicht wird. Die Erfahrung, u.a. der Stadt Zürich (vgl. Fokus Arbeitsmarkt 2025 des Sozialdepartements: *Neue Strategie zur beruflichen und sozialen Integration*), zeigt im Gegenteil, dass alles dafür spricht, dass Pflichten dann erfüllt werden, wenn die Existenz auf menschenwürdigem Niveau gesichert ist. Alles andere sind sachfremde Annahmen und Vermutungen, für welche es keine Belege gibt.

In seinen Erläuterungen zur Vorlage weist selbst der Regierungsrat darauf hin, dass die Gruppe der Personen, welche ihren Pflichten nicht nachkommt, vernachlässigbar klein ist. Seine Aussage beruht auf Erhebungen des Bundesamtes für Statistik (Vorlage, S.31) und deckt sich auch mit der jüngsten Erfahrung aus der Stadt Zürich.<sup>2</sup>

Bei der Sozialhilfe handelt es sich bekanntlich um das letzte Netz der sozialen Sicherheit. Der Regierungsrat kommt zum Schluss, dass es im Vorfeld schwierig sei abzuschätzen welche Implikationen die Gesetzesänderung auf das Verhalten der Akteure haben werde (Vorlage, S.31). Mit anderen Worten handelt es sich beim Systemwechsel um ein Experiment dessen Konsequenzen nicht absehbar sind. Gesichert ist mit der Vorlage allein, dass eine Grosszahl von Sozialhilfebeziehenden künftig ihren Bedarf nicht mehr abdecken können wird. Das bedeutet, dass künftig im Kanton Basel Landschaft eine unbekannte Anzahl von Personen unterhalb des sozialen Existenzminimums leben müssen. Der Kanton Basel Landschaft wäre diesbezüglich schweizweit «einzigartig».

Aus Sicht des Regierungsrates ist das neue Stufensystem dennoch zumutbar, weil nicht Alle

---

<sup>2</sup> Vgl. Medienmitteilung der Stadt Zürich, Sozialdepartement vom 31.01.2019 zur ersten Bilanz der Umsetzung der Strategie 2025: „Der prozentuale Anteil an Menschen, die eigentlich eine Stelle finden könnten, dies aber nicht wollen, ist mit rund einem Prozent hingegen verschwindend gering.“

von den Kürzungen betroffen sein werden. Zum einen gebe es einen Ausnahmekatalog mit welchem gemäss Regierungsrat schätzungsweise 20% der Betroffenen weiterhin ungekürzte Leistungen erhalten werden und zum anderen würden nur 1-2% von einer 30%-igen Kürzung der Unterstützungsleistung betroffen sein werden.

Selbst wenn die unwahrscheinliche Annahme zutreffen sollte, dass 70% der Betroffenen die bisherigen Leistungen erhalten werden, so bleibt das neue System für die restlichen 30% nicht zumutbar. Hinzu kommt, dass diese Zahlen aus einer Modellrechnung stammen. Welche Daten und v.a. welche Annahmen dahinter stecken ist unbekannt. Es fehlt daher an der notwendigen Transparenz um die genannten Schätzungen überprüfen zu können. Es kann aber mit Sicherheit gesagt werden, dass die Aussage, es werden nur 1-2% der Sozialhilfebeziehenden mit einer 30% gekürzten Leistung leben müssen, falsch ist. Sie beruht auf der Annahme, dass es für eine Umstufung lediglich 1-2 Monate braucht (Vorlage, S. 38).

Die Praxis zeigt, dass Leistungsentscheide mit den jeweiligen Auflagen frühestens 1-2 Monate nach erster Antragstellung ergehen. In Einzelfällen können bis zur Verfügung der Auflagen auch mehrere Monate verstreichen. Nach der Verfügung werden die Betroffenen den Nachweis erbringen müssen, dass sie sämtliche Auflagen erfüllt haben. Welche Dauer der Pflichterfüllung verlangt wird, liegt laut Regierungsrat im Ermessen der Behörden (Vorlage, S. 31). Nach Antrag auf Umstufung können nochmals bis zu 2 Monaten verstreichen (Vorlage, S. 24). Bis zur Umstufung und damit dem Wiedererlangen der Sicherung einer menschenwürdigen Existenz werden also nicht 1-2 Monaten sondern mindestens 4, wahrscheinlich eher 5 oder mehr Monaten vergehen. Dies unter der Annahme, dass die auferlegten Pflichten überhaupt verhältnismässig waren. Die Erfahrung der UFS zeigt leider, dass vielfach Auflagen erteilt werden, die von den Betroffenen gar nicht erfüllt werden können. In diesen Fällen bedingt eine Umstufung vorgängig ein Rechtsmittelverfahren, das für den Betroffenen wiederum bedeutet viele zusätzliche Monate unter dem sozialen Existenzminimum leben zu müssen.

Für eine präventive Sanktionierung von Sozialhilfebeziehenden besteht keine Notwendigkeit. Die Auswirkungen für die Betroffenen sind dramatisch. Obwohl die allergrösste Mehrzahl von Sozialhilfebeziehenden ihre Auflagen pflichtgemäss erfüllen, werden Menschen über Monate unter dem sozialen Existenzminimum leben müssen.

Entgegen der Meinung des Regierungsrates werden mit der Vorlage nicht «richtige Anreize» (Vorlage, S. 20) geschaffen, sondern im Gegenteil die Bedingungen der Betroffenen massiv verschärft. Die Aussichten für eine (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt sind unter diesen Umständen nicht verbessert, sondern bedeutend verschlechtert.

### **3. Die Vorlage führt zu enormem Mehraufwand und vermehrten Rechtsstreitigkeiten**

In seiner Stellungnahme zur Motion «Sozialhilfe: Motivation statt Repression» hatte der Regierungsrat am 29.01.2018 noch mit aller Bestimmtheit geschrieben: «*Sicher ist, dass im Falle einer solchen Regelung der administrative Aufwand in der Rechtsanwendung erhöht und nicht vermindert wird*». Zur um ein Vielfaches komplexeren Vorlage schreibt er heute, dass die Abschätzung des Arbeitsaufwandes zwar schwierig sei, in vielen Bereichen jedoch kein grösserer Aufwand im Vergleich zu heute anfallen werde, u.a. weil es die Gemeinden weitgehend selber in der Hand hätten, den Arbeitsaufwand zu steuern (Vorlage, S. 33 und 35).

Weil in 3 (bzw. 4) von 5 Stufen der Grundbedarf nicht mehr gedeckt und damit die existentielle Sicherung der Betroffenen akut gefährdet ist, werden die rechtsanwendenden Behörden die jeweilige Einstufung sehr regelmässig überprüfen müssen. Aus demselben Grund – der existentiellen Notwendigkeit für höhere Leistungen – werden sie zwangsläufig mit einer Flut von

Umstufungsanträgen konfrontiert werden. Es ist deshalb unrealistisch davon auszugehen, dass in den ersten zwei Jahren des Sozialhilfebezugs nur zwei Verfügungen notwendig sind (Vorlage, S. 34). Das komplexe System von ständiger Ein- und Umstufung birgt grosses Konfliktpotential in sich, das der Zusammenarbeit mit den Betroffenen unzutraglich ist und damit den Arbeitsaufwand für die Behörden auf jeden Fall erhöht.

Erschwerend kommt hinzu, dass den Behörden bei der Beurteilung dieser Anträge ein grosser Ermessensspielraum zukommt und ein Entscheid beim selben Sachverhalt je nach Gemeinde unterschiedlich ausfallen wird (Vorlage, S. 31). Der Gesetzgeber gesteht den Gemeinden bewusst einen «gewissen Spielraum bei der Einstufung» zu (Vorlage, S. 52). Die Praxis zeigt, dass die Sozialbehörden gerade mit Ermessensentscheiden nicht nur gefordert sondern teils überfordert sind. Das bedeutet in jedem Fall Mehraufwand, im schlechteren Fall Fehlentscheide und vermehrte Rechtsstreitigkeiten.

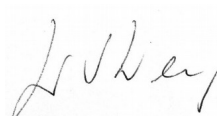
**Aus all den oben genannten Gründen lehnen wir Vorlage dezidiert ab und empfehlen sie zur Abweisung.**

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen für Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



RA Tobias Hobi



MLaw Zoë von Streng

**Ein detaillierter Kommentar zu den einzelnen Gesetzesparagrafen ist Teil der Vernehmlassungsantwort der UFS und kann auf Anfrage zugestellt werden.**